OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

14.2.2023

Demokratia- ja julkisoikeusosasto
Julkisoikeusyksikkö
Lainsäädäntöneuvos Liisa Leppävirta

Hallintovaliokunnalle

Oikeusministeriön vastine hallintovaliokunnalle annetuista lausunnoista hallituksen esityksestä eduskunnalle viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 §:n muuttamisesta (HE 273/2022 vp)

Eduskunnan hallintovaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä kirjallista vastinetta hallintovaliokunnalle otsikon mukaisessa asiassa annetuista lausunnoista.

Eduskunnan hallintovaliokunta on saanut lausunnot seuraavilta tahoilta: korkein oikeus, korkein hallinto-oikeus, eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia, sisäministeriö, poliisihallitus, keskusrikospoliisi, Syyttäjälaitos, tietosuojavaltuutetun toimisto, Suomen journalistiliitto ja Suomen asianajajaliitto. Lausunnon ovat antaneet myös oikeustieteen tohtori Satu Rantaeskola ja professori Olli Mäenpää. Perustuslakivaliokunta ja lakivaliokunta ovat antaneet mietintövaliokuntana toimivalle hallintovaliokunnalle lausuntonsa (PeVL 84/2022 vp ja LaVL 33/2022 vp).

Lausunnonantajat kannattavat pääsääntöisesti esityksen tavoitetta selkeyttää rikosasioihin liittyvien viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999 jäljempänä *julkisuuslaki*) salassapitoperusteita. Eri lausunnonantajat kiinnittävät kuitenkin huomiota siihen, kuinka hyvin esitys onnistuu sääntelyn selkeyttämisen tavoitteessa ottaen huomioon ehdotetun uudistuksen pistemäisyyden ja sääntelyyn

Postiosoite
Postadress
Oikeusministeriö
PL 25
FI-00023 Valtioneuvosto
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress
Eteläesplanadi 10
00130 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon
0295 16001
Internat.
+358 295 16001

Faksi
Fax
09 160 67730
Internat.
+358 9 160 67730

S-posti, internet
E-post, internet
kirjaamo.om@gov.fi
www.oikeusministerio.fi
www.justitieministeriet.fi

jatkossakin liittyvän tulkinnanvaraisuuden. Lisäksi huomiota on kiinnitetty erityisesti esityksen arvioituihin vaikutuksiin viranomaistoiminnalle.

Oikeusministeriö pyrkii tässä vastineessaan vastaamaan kaikkeen lausunnoissa esitettyyn asiakokonaisuuksittain ryhmiteltynä. Vastineessa ei oteta kantaa professori Olli Mäenpään lausunnosta ilmenevään. Professori Mäenpää on toiminut esitystä työryhmävaiheessa valmistelleen työryhmän puheenjohtajana ja hänen lausuntonsa keskittyy ehdotettujen muutosten kuvaamiseen.

Tarve uudistukselle ja sen tavoite selkeyttämisestä

Lausunnonantajien näkemykset

Keskusrikospoliisi toteaa lausunnossaan, että hallituksen esityksen tavoite salassapitoperusteiden rinnakkaisen soveltamisen selkeyttämisestä ei muodosta perustetta kiireelliselle osittaisuudistukselle. Keskusrikospoliisi katsoo, että salassapitoperusteiden rinnakkaiseen soveltamiseen ei liity epäselvyyttä. Toisaalta keskusrikospoliisi viittaa myös lausunnossaan julkisuusperiaatteeseen ja toteaa tämän hetkisen julkisuuslainsäädännön aiheuttavan monin osin epäloogisia ja epätarkoituksenmukaisia salaustilanteita.

Sisäministeriö pitää esityksen tavoitteisiin kuuluvaa salassapitosäännösten selkeyttämistä tärkeänä, mutta katsoo, että korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjaratkaisut ovat eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisun jälkeen selventäneet nykytilaa ja siten vähentäneet tarvetta kiireellisille lainmuutoksille erillään muista julkisuuslakiin valmisteilla olevista muutoksista.

Oikeustieteen tohtori Satu Rantaeskola katsoo, että kaikkien rikosasioita koskevien puutteiden ratkaiseminen asian julkisuuden avulla ei ole perusteltua ja viittaa erityisesti julkisuuslain valvonnalliseen näkökulmaan ja siihen, että poliisin esitutkintaan kohdistuu sisäistä ja ulkoista laillisuusvalvontaa. Rantaeskola pitää esitystä yksityiselämän suojaamisen kannalta riittämättömänä ja osin myös perustuslain 22 §:ssä säädetyn julkisen vallan perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumisen turvaamista koskevan velvoitteen vastaisena. Rantaeskola myös katsoo, että perusteita lain kiireelliselle muuttamiselle ei korkeimman hallinto-oikeuden salassapitoperusteiden rinnakkaista soveltamista koskevien ratkaisujen jälkeen enää olisi.

Eduskunnan oikeusasiamies katsoo lausunnossaan, että korkeimman hallinto-oikeuden antamat ennakkopäätökset julkisuuslain salassapitoperusteiden soveltamisesta eivät ole ainakaan riittävästi selkeyttäneet oikeustilaa.

Korkein oikeus katsoo, että julkisuuslain salassapitosäännösten keskinäistä systematiikka voidaan pitää korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisukäytännöstä huolimatta tulkinnanvaraisena. Tämä voi johtaa hallituksen esityksessä lausutuin tavoin esitutkintaan ja syyteharkintaan liittyvien asiakirjojen tarpeettoman laajamittaiseen salaamiseen.

Korkein hallinto-oikeus pitää ehdotettuja säännöksiä hallituksen esityksessä mainituista syistä tarpeellisina.

Eduskunnan oikeusasiamies, keskusrikospoliisi, poliisihallitus ja syyttäjälaitos katsovat, että esityksen tavoitteet salassapitoperusteiden soveltamisen selkeytymisestä eivät toteudu esityksessä riittävästi.

Poliisihallitus katsoo, että salassapitokohtien 23, 25, 29, 30 ja 32 osalta sääntely on muuttumassa monin verroin vaikeaselkoisemmaksi. Lisäksi poliisihallitus toteaa, että yleisellä tasolla ehdotetut muutokset vaikuttavat vahvasti siltä, että asiassa halutaan toteuttaa laajempaa julkisuutta julkisuuslain säännösten selkeyden kustannuksella.

Oikeusministeriön vastine

Oikeusministeriö toteaa, että esityksen taustalla olleen eduskunnan oikeusasiamiehen antaman ratkaisun jälkeen annetut korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjaratkaisut ovat osin selventäneet eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisussa esiin nostamia salassapitoperusteiden soveltamiseen liittyneitä epäselvyyksiä. Selvää on erityisesti se, että yksityiselämää suojaavia salassapitoperusteita sovelletaan rinnakkain myös rikosasiassa. Ratkaisut selkeyttävät oikeustilaa kuitenkin vain osittain. Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussaan (KHO 2021:170) 24 §:n 1 momentin 32 kohdasta esittämä tulkinta tiedon merkityksellisyydestä esitutkinnan toimittamisen ja siinä selvitettävien asioiden kannalta jäisi ilman ehdotettua muutosta ehdottomaan muotoon kirjoitettujen salassapitosäännösten sisällä tulkittavaksi, ilman kirjoitetusta lainsäädännöstä nimenomaisesti ilmenevää viranomaisen harkinnanvaraa (vrt. Oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa annetun lain (370/2007) 9 §:n 3 momentti (HE 273/2022 vp, s. 22). Korkein hallinto-oikeus on äskettäin antamassaan vuosikirjaratkaisussaan (KHO 2023:6) tulkinnut niin ikään julkisuuslain

24 §:n 1 momentin 25 ja 26 kohdan soveltumista syyttäjän tekemään päätökseen esitutkinnan toimittamatta jättämisestä ja antanut merkitystä muun muassa sille, että salassapitoarvion kohteena olleet tiedot sisältyivät tutkinnanjohtajan päätösten tapahtumainkuvaukseen ja olivat päätöksillä ratkaistujen asioiden arvioinnin kannalta merkityksellisiä seikkoja. Vastaavasti myös julkisuuslain 25 kohdan osalta salassapito jäisi ilman muutosta ehdottomaan muotoon kirjoitettujen salassapitosäännösten soveltamista koskevaksi tulkinnaksi ilman kirjoitetusta lainsäädännöstä nimenomaisesti ilmenevää viranomaisen harkinnanvaraa. Tätä on pitänyt ongelmallisena erityisesti Syyttäjälaitos lausunnossaan. Lisäksi edellä viitatut muutkin viranomaiset kuten eduskunnan oikeusasiamies ja ylimmät tuomioistuimet ovat edelleen pitäneet tarpeellisena selkeyttää sääntelyä oikeuskäytännöstä huolimatta.

Pelkästään oikeuskäytännön varaan jättäytyminen ei myöskään mahdollistaisi toiminnan nykyistä suurempaa läpinäkyvyyttä eikä poliisin, syyttäjän ja muiden ehdotetussa sääntelyssä mainittujen viranomaisten toiminnan nykyistä tehokkaampaa valvontaa. Ehdotuksella on myös pyritty huomioimaan rikosprosessin erityispiirteitä salassapidon tarvetta arvioitaessa. Oikeusministeriö toteaa, että julkisuuslaissa säädettyjen tiedonsaantioikeuksien ja viranomaisten velvollisuuksien tarkoituksena on toteuttaa avoimuutta viranomaisten toiminnassa sekä antaa yksilöille ja yhteisöille mahdollisuus valvoa julkisen vallan ja julkisten varojen käyttöä, muodostaa vapaasti mielipiteensä sekä vaikuttaa julkisen vallan käyttöön ja valvoa oikeuksiaan ja etujaan. Esityksen tavoitteena on selkeyttämisen ohella ollut myös julkisuuslain tarkoittamalla tavalla avoimuuden lisääminen, koska eri tahot ml. viranomaiset ovat aiemmassa lausuntopalautteessaan nostaneet esiin, että salassapitoperusteiden soveltaminen johtaa epätarkoituksenmukaiseen salassapitoon rikosasioissa. Esityksellä näin ollen parannetaan kansalaisten ja median mahdollisuuksia saada tietoa rikosasioista ja niissä tehdyistä viranomaispäätöksistä.

Julkisuuslakia säädettäessä on lähdetty siitä, että tiedolla on merkittävä asema yhteiskunnallisessa päätöksenteossa sekä yksilöiden ja yhteisöjen välisessä vuorovaikutuksessa. Erilaiset tietoon, sen saatavuuteen, käyttöön ja luovutettavuuteen liittyvät oikeudet määrittelevät osaltaan vallankäytön ja sen valvonnan perusteita. Demokraattisen yhteiskunnan keskeisiin periaatteisiin ja perustuslakiin kirjattuihin perusoikeuksiin kuuluu, että jokaisella on oikeus vapaasti muodostaa ja ilmaista mielipiteensä yhteisistä asioista ja vaikuttaa niihin. Tämä edellyttää, että yksilöillä ja heitä edustavilla yhteisöillä on mahdollisuus saada luotettavaa tietoa julkista valtaa käyttävien orgaanien toiminnasta sekä yhteiskuntaoloista ja julkisen vallan

toimenpiteiden vaikutuksesta niihin. Pohjoismaissa kansanvaltaan perustuvan hallintotavan on katsottu edellyttävän, että kaikki voivat asemastaan riippumatta saada tietoja viranomaisten toiminnasta ja valvoa julkisen vallan käyttöä. Keskeisten päätösten tulisi perustua luotettavan tiedon pohjalta käytävään julkiseen ja kaikille avoimeen keskusteluun. Hallinnon julkisuutta pidetään edellytyksenä demokratian ja tasa-arvon toteutumiselle sekä hallinnon luotettavuudelle ja päätösten hyväksyttävyydelle. (HE 30/1998 vp, s. 9)

Rikosasioihin liittyy merkittävää julkisen vallan käyttöä, jota on julkisuusperiaatteesta seuraavista lähtökohdista oltava mahdollisuus valvoa. Esitutkintaviranomaiset käyttävät julkista valtaa päättäessään mitä ne tutkivat ja miten, sekä myös siltä osin, että mitä ei tutkita tai milloin tutkinta lopetetaan. Vastaavasti syyttäjä käyttää omassa toiminnassaan julkista valtaa. (HE 273/2022 vp, s. 17-18)

Salassapitoperusteisiin nyt ehdotettaviin muutoksiin liittyyperusoikeuspunnintaa yksityiselämän suojan ja julkisuusperiaatteen välillä. Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan kuitenkin arvioinut, että esitettyä sääntelyä on tarkasteltu asianmukaisesti hallituksen esityksen säätämisjärjestysperusteluissa erisuuntaisia intressejä keskenään punniten. Valiokunta katsoi, että se voi pääosin yhtyä esitettyihin johtopäätöksiin, eikä sillä ollut huomauttamista sääntelyn perusratkaisuihin. (PeVL 84/2022 vp)

Julkisuuslain suhteesta laillisuusvalvontaan oikeusministeriö toteaa, että jokaisen viranomaisen toimintaan kohdistuu laillisuusvalvontaa ja sen lisäksi viranomaistoiminnassa lähtökohtana on perustuslain 12 §:n 2 momentin mukainen julkisuusperiaate, jonka toteuttamista julkisuuslaki konkretisoi. Julkisuuslain tarkoitus on antaa yksilöille ja yhteisöille mahdollisuus valvoa julkisen vallan ja julkisten varojen käyttöä, muodostaa vapaasti mielipiteensä sekä vaikuttaa julkisen vallan käyttöön ja valvoa oikeuksiaan ja etujaan. Laillisuusvalvonta ja yksilön mahdollisuus pyytää ja saada tietoa viranomaisen toiminnasta ovat toisiaan täydentäviä viranomaisen valvonnan mahdollistavia instrumentteja, jotka kuuluvat oikeusvaltioon ja suomalaiseen valtiosääntöperinteeseen.

Esityksen tavoitteiden saavuttamisen osalta lausunnoissa esitetty kritiikki kohdistuu erityisesti uuden 24 §:n 3 momentin salassapitoa joustavoittavan säännöksen muotoilun tulkinnanvaraisuuteen, johon otetaan kantaa tarkemmin jäljempänä.

Ehdotetun uudistuksen laajuus ja suhde muuhun julkisuuslain uudistamiseen

Lausunnonantajien näkemykset

Sisäministeriö on nostanut esiin tarpeen arvioida julkisuuslain salassapitosäännöksiä nyt ehdotettua laajemmin. Sisäministeriön näkemyksen mukaan työryhmän jatkotyössä tulisi edelleen arvioida myös nyt ehdotetun lakimuutoksen toimivuutta osana julkisuuslain kokonaisuutta.

Syyttäjälaitos katsoo, että kiireellistä tarkastelua vaativa lain säännösten ala on laajempi kuin mitä hallituksen esityksessä on päädytty käsittelemään. Syyttäjälaitos pitää tärkeänä laajentaa julkisuutta myös muiden kuin nyt salassapidon joustavoittamisen kohteeksi valittujen ehdottomien salassapitoperusteiden osalta. Myös *oikeustieteen tohtori Satu Rantaeskola* arvioi, että joustavoittamisen kohteena tulisi olla laajempi joukko julkisuuslain salassapitoperusteita.

Eduskunnan oikeusasiamies pitää valitettavana, että hallituksen esitys koskee varsin rajattua osaa esitutkinnan julkisuuden ongelmakohdista ja nostaa esiin erityisesti tarpeen uudistaa julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 32 kohtaa esimerkiksi lisäämällä siihen vahinkoedellytyslauseke. Eduskunnan oikeusasiamies katsoo myös, että jo nyt käsiteltävänä olevan osittaisuudistuksen yhteydessä tulisi ottaa kantaa myös julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 3 kohtaan, erityisesti korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussaan (KHO:2021:38) ottaman kannan vuoksi.

Oikeustieteen tohtori Satu Rantaeskola katsoo, että tämän esityksen sijasta seuraavalla hallituskaudella tulisi valmistella rikosasioihin oma erillinen laki, jossa ratkaistaisiin laaja-alaisesti rikosasian julkisuuskysymykset koko rikosprosessin ajalta. Rantaeskola tuo esiin myös sen, että tällä hetkellä julkisuuslain sääntely velvoittaa merkitsemään salassa pidettäviksi erilaisten tukien väärinkäytöksiä koskevat tiedot. Olisi tärkeää, ettei niille määritetä salassapidon suojaa (erityisesti JulkL 24.1 §:n 25 kohta). Lisäksi Rantaeskola nostaa esiin julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 32 kohtaan sisältyvät soveltamishaasteet ja ehdottaa, että salassapitoa määritettäessä pitäisi ottaa huomioon tiedon kohteena olevan henkilön menettely ja tavoite olosuhteen tai tiedon suojan tarpeesta. Salassapitokohta sisältänee sisään rakennettuna erityisen ehdon yksilön tavoitteesta saada suojaa yksityisyydelleen.

Keskusrikospoliisi kyseenalaistaa lausunnossaan tarpeen hyväksyä nyt ehdotettu muutos erillisenä muusta julkisuuslain ajantasaistamisen valmistelusta. Keskusrikospoliisi viittaa tältä osin siihen, että tiedossa ei tässä vaiheessa ole, olisivatko samat yksityiselämää koskevat tiedot kaikissa muissa asiakirjoissa edelleen ehdottoman salassa pidettäviä ja toisaalta myöskin se, tullaanko muiden yksityiselämää koskevia salassapitokohtia sisällöllisesti muuttamaan.

Myöskään *Poliisihallitus* ei pidä tarpeellisena säätää nyt ehdotettuja muutoksia erillisenä muusta julkisuuslain valmistelusta.

Suomen Asianajajaliitto kritisoi pistemäisten lainsäädäntöuudistusten käyttöä.

Korkein oikeus tuo lausunnossaan esiin, että 24 §:n 3 momentin edellyttämä arvio siitä, onko tiedon antaminen välttämätöntä tutkittavana olleesta asiasta tehdyn päätöksen perusteiden ymmärtämiseksi, saattaa edellyttää melko syvällistäkin ymmärrystä esimerkiksi rikosoikeudellisesti rangaistavan teon tunnusmerkistön täyttymisestä. Sitä, toteutuuko tämä parhaiten hallintotuomioistuimissa, saattaisi olla aiheellista punnita julkisuuslainsäädännön kokonaisuudistuksen yhteydessä.

Oikeusministeriön vastine

Julkisuuslain ajantasaistamista valmistelevan oikeusministeriön asettaman työryhmän toimeksiannon mukaisesti salassapitosäännösten ja niihin liittyvien vahinkoedellytyslausekkeiden systemaattinen sisällöllinen tarkastelu ja mahdollinen uudistaminen on jäänyt työryhmän tehtävänannon ulkopuolelle ja siten toteutettavaksi myöhemmin. Käsittelyssä oleva esitys on kuitenkin valmisteltu työryhmän kiireelliseksi arvioimana kokonaisuutena rikosasioissa sovellettavien salassapitoperusteiden keskinäisten suhteiden selkeyttämiseksi ja julkisuuden lisäämiseksi. Uudistus keskittyy nimenomaan julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 26 kohdan selkeyttämiseen suhteessa muihin salassapitoperusteisiin ja salassapidon joustavoittamiseen. Oikeusministeriö katsoo, että esitys muodostaa muuhun julkisuuslain uudistamiseen nähden kokonaisuuden, joka voidaan käsitellä erillään muusta käynnissä olevasta julkisuuslain ajantasaistamistyöstä, jossa myöskään muita salassapitoperusteita ei ole tarkoitus systemaattisesti uudistaa. Tämä jää työryhmän asettamispäätöksen mukaisesti toteutettavaksi myöhemmin.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että julkisuuslaki on hallinnon yleislaki, joka tulee sovellettavaksi lähtökohtaisesti kaikessa viranomaistoiminnassa.

Julkisuuslain salassapitoperusteet on kirjoitettu soveltamisalaltaan yleisiksi siten, ettei niissä pääsäännön mukaan luetella niitä viranomaisia, joiden hallussa asiakirjat ovat salassa pidettäviä (HE 30/1998 vp, s. 86). Korkein hallinto-oikeus on ratkaisukäytännössään katsonut, että mikäli salassapitoperustetta ei ole sitä soveltavien viranomaisten osalta rajattu, salassapitoperuste koskee kaikkea viranomaistoimintaa julkisuuslain soveltamisalalla (KHO 2021:26 ja KHO 2021:170). Kaikkien salassapitoperusteiden muokkaaminen ainoastaan rikosprosessin tarpeiden näkökulmasta ei näin ollen ole perusteltua.

Esimerkiksi lausunnonantajien lausunnoissaan viittaama julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 32 kohta on yleisesti sovellettu salassapitoperuste monessa viranomaisessa ja sen sisällön muokkaaminen ainoastaan rikosprosessin näkökulmasta voisi aiheuttaa tulkintaongelmia ja ennakoimattomia vaikutuksia muussa viranomaistoiminnassa. Vastaava koskee 25 kohtaan *oikeustieteen tohtori Rantaeskolan* ehdottamia muutoksia. Lisäksi Rantaeskolan arvio siitä, että julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 32 kohta sisältäisi sisään rakennettuna erityisen ehdon yksilön tavoitteesta saada suojaa yksityisyydelleen, ei saa tukea esimerkiksi lain esitöistä. Ehdon lisäämistä tulisi arvioida huomattavasti perusteellisemmin ja ottaen huomioon sen vaikutukset kaikkeen viranomaistoimintaan, jossa kyseistä kohtaa sovelletaan. Kohdan muuttamiseen ilman kohtaa soveltavien kaikkien eri viranomaisten laajaa kuulemista, esimerkiksi lausuntokierroksella, ei tulisi ryhtyä. Tätä konkretisoi hyvin myös hallintovaliokunnalle lausunnon antaneiden asiantuntijoiden ehdotukset kyseisen kohdan muuttamiseksi, jotka ovat keskenään hyvin eri suuntaiset. Oikeusministeriö ei näin ollen pidä perusteltuna muiden julkisuuslain 24 §:n 1 momentin kohtien muuttamista. Muiden yksityiselämää koskevien salassapitoperusteiden arviointi ja mahdollinen uudistaminen on perusteltua jättää mahdollisen salassapitoperusteiden kokonaistarkastelun yhteyteen.

Esityksellä ehdotettu salassapitoperusteiden joustavoittaminen koskee ainoastaan 24 §:n 3 momentissa mainittuja asiakirjoja, eli uudistus ja joustavoittaminen on kohdistettu rikosasioissa tapahtuvan julkisen vallan käytön kannalta keskeisimpiin asiakirjoihin. Julkisuuslain perusteella on mahdollista, että sama tieto eri asiakirjoissa tai eri viranomaisissa tulee arvioiduksi sen salassapidon osalta eri tavoin, eli tältä osin uudistukseen ei sisälly julkisuuslain soveltamisen kannalta poikkeuksellista ratkaisua.

Julkisuuslain säätämisen aikana lähtökohtana on ollut yleisimpien salassapitoperusteiden keskittäminen julkisuuslakiin. Lain esitöissä on katsottu, että

salassapitoperusteiden keskitetystä sääntelystä voidaan sinänsä poiketa, mutta tähän tulisi olla erityisen painavat ja poikkeukselliset syyt (HE 30/1998 vp, s. 34). Eduskunnan vastauksessa hallituksen esitykseen laiksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja siihen liittyviksi laeiksi on todettu, että eduskunta edellyttää hallituksen huolehtivan siitä, että tulevaisuudessa suhtaudutaan pidättyvästi viranomaisten tietojen salassapitoa koskevien säännösten sijoittamiseen erityislainsäädäntöön (EV 303/1998 vp). Erityissääntelyn antamiseen rikosprosessin julkisuuden osalta tuleekin suhtautua pidättyvästi. Eri hallinnonalojen erilliset julkisuuslait rikkoisivat julkisuuslain tavoitetta salassapidon yhdenmukaistamisesta, eikä tätä voida pitää julkisuusperiaatteen toteutumisen kannalta perusteltuna. Esitutkinta-asiakirjoihin sisältyvää tietoa saattaa olla myös muiden viranomaisten hallussa olevissa asiakirjoissa. Tällaisiin tilanteisiin, joissa tieto on esitutkinta-asiakirjassa salassa pidettävä, mutta osana muuta asiakirjaa julkinen, on katsottu oikeuskäytännössä ja laillisuusvalvojien ratkaisukäytännössä sisältyvän tulkintavaikeuksia ja epäjohdonmukaisuutta (ks. esimerkiksi OKV/348/10/2020 viittauksineen). Jos rikosprosessiin liittyvien asiakirjojen salassapidosta säädettäisiin eri laissa ja eri tavoin kuin julkisuuslaissa, riski tulkintavaikeuksista, salassapidon epäjohdonmukaisuudesta ja erilaisista tulkinnoista eri viranomaisten välillä voisi kasvaa.

Siltä osin kuin kyse on joustavoittamisen kohteeksi valituista salassapitoperusteista, oikeusministeriö toteaa, että Syyttäjälaitoksen ja oikeustieteen tohtori Satu Rantaeskolan mainitsemat muut julkisuuslain kohdat, jotka voisivat niin ikään tulla joustavamman salassapidon kohteeksi ovat luonteeltaan erilaisia kuin joustavoittamisen kohteeksi esityksessä valitut salassapitoperusteet. Esimerkiksi rikosrekisterin tietoja koskeva salassapitoperuste on tarkoitettu suojaamaan nimenomaan rikosrekisterissä olevia tietoja, mutta on täysin mahdollista, että vastaava tieto muussa asiakirjassa on kuitenkin julkinen (oikeuskirjallisuudesta ks. esim. Voutilainen: Oikeus tietoon (2019), s. 439 ja Mäenpää: Julkisuusperiaate (2020), s. 464). Osa oikeustieteen tohtori Rantaeskolan lausunnossa mainituista salassapitokohdista taas sisältää vahinkoedellytyslausekkeita, joiden osalta joustavoittaminen ei ole perusteltua, koska tietoja ei suojata ehdottomalla salassapitoperusteella, vaan kohdan tulkintaan itsessään sisältyy jo joustoa. Hallituksen esityksen perustelujen mukaan 3 momentin säännöksellä pyritään edistämään sitä, että nykyistä suurempi osa esitutkintaviranomaisten ja syyttäjän esitutkintaan ja syyteharkintaan liittyvien päätösten *keskeisistä tiedoista* olisi julkisia (HE 273/2022 vp, s. 31).

Korkeimman oikeuden lausunnossa esittämän muutoksenhakuteiden eriyttämisen arvioinnin osalta oikeusministeriö toteaa, että asiaa ei ole käsittelyssä olevan hallituksen esityksen valmistelussa arvioitu eikä muutosta tulisi toteuttaa ilman perusteellista arvioita. Eriyttämisen osalta on huomioitava, että hallintotuomioistuimilla on syvällistä ja laaja-alaista kokemusta julkisuuslain soveltamisesta ja että kyse on nimenomaan hallintopäätöksestä tehdyn valituksen ratkaisemisesta. Näin ollen myös nykytilan säilyttämiselle on perusteita.

Yksityiselämän suojan turvaaminen ehdotuksessa

Oikeustieteen tohtori Satu Rantaeskola toteaa lausunnossaan, että lakiehdotus tulisi hylätä tai vähintään sitä tulisi muuttaa siten, että asianosaisten yksityiselämän suoja toteutuu. Rantaeskolan lausunnossa esitetään useassa kohdassa kritiikkiä siitä, että esitys ei turvaa yksityiselämän suojaa.

Oikeusministeriön vastaus

Esityksen säätämisjärjestysperusteluissa on tehty avoimesti ja perusteellisesti selkoa esityksen suhteesta perustuslaissa turvattuun yksityiselämän suojaan ja julkisuusperiaatteeseen. Kyse on haastavasta perusoikeuspunninnasta ja tämän vuoksi myös hallituksen esityksessä on pidetty suotavana, että perustuslakivaliokunta antaisi asiasta lausunnon. Perustuslakivaliokunta katsoi, että esitettyä sääntelyä on tarkasteltu asianmukaisesti hallituksen esityksen säätämisjärjestysperusteluissa erisuuntaisia intressejä keskenään punniten. Valiokunta katsoi voivansa pääosin yhtyä esitettyihin johtopäätöksiin, eikä sillä ollut huomauttamista sääntelyn perusratkaisuihin.

Esityksestä ei myöskään seuraa, että nykylain mukaan ehdottomasti salassa pidettävät tiedot tulisivat ehdotuksen myötä suoraan julkisiksi siltä osin kuin kyseisiä tietoja sisältyisi ehdotetussa 3 momentissa tarkoitettuihin rikosprosessin kannalta keskeisiin asiakirjoihin. Yksityiselämän suojan vuoksi joustavamman salassapidon piiriin tulevien tietojen tulee ensinnäkin olla välttämättömiä asiassa tehdyn päätöksen perusteiden ymmärtämiseksi ja lisäksi tulee vielä arvioida vahinkoedellytyslausekkeen mukaisesti, aiheutuuko tietojen luovuttamisesta merkittävää haittaa, vahinkoa tai ilman painavaa syytä kärsimystä asiaan osalliselle. Esityksessä on näin ollen tasapainotettu perustellusti julkisuusperiaatteen johdonmukaista toteutumista suhteessa yksityiselämän suojaan.

Ehdotus voimassa olevan lain 24 §:n 1 momentin 26 kohdan alkuosan poistamisesta ja arkaluonteisten tietojen suojaaminen

Lausunnonantajien näkemykset

Journalistiliitto on lausunnossaan nostanut esiin myös muiden toimittajia edustavien tahojen aiemmassa lausuntopalautteessa esiin nostaman ehdotuksen siitä, että rikosasioiden salassapito rajattaisiin ainoastaan voimassa olevan lain 26 kohdan alkuosan mukaiseksi, eli arkaluonteisiin yksityiselämään liittyviin seikkoihin.

Syyttäjälaitos pitää riskinä poistaa voimassa olevan lain 24 §:n 1 momentin 26 kohdan alkuosan arkaluonteisia tietoja koskeva erityinen salassapitoperuste ja epäilee hallituksen esityksessä esiin tuotua lähtökohtaa siitä, että muut salassapitoperusteet riittäisivät kattamaan säännöksen tarkoittamien tietojen salassapidon. Syyttäjälaitos kiinnittää erityisesti huomiota epäillyn seksuaalirikoksen asianomistajan henkilöllisyyden salaamiseen ja tietoon siitä, millaisen teon kohteeksi hän on joutunut. Lausunnossa viitataan myös arkaluonteisen teon, kuten seksuaalisen teon kohteeksi joutumiseen tietona, jonka salassapitoperuste jäisi epäselväksi, jos 26 kohdan alkuosa poistettaisiin kokonaan. Syyttäjälaitoksen lausunnossa katsotaan, että voimassa olevan lain 26 kohdan alkuosan poistaminen korostaa kohdan jälkimmäisen osan merkitystä, joka suojaa mm. uhrien oikeuksia niiden loukkauksilta ja jota pidetään tulkinnallisesti epäselvänä.

Oikeustieteen tohtori Rantaeskola pitää ehdottoman välttämättömänä säilyttää arkaluonteista yksityiselämää rikosasioissa koskeva salassapitokohta. Rantaeskola katsoo, että ehdotus vähentää erityisesti julkisuuslain ja oikeudenkäynnin julkisuutta koskevan sääntelyn jatkuvuutta (koherenssia) yksittäisessä rikosasiassa, koska salassapitokohdat eroaisivat toisistaan vielä enemmän kuin nykyään.

Eduskunnan oikeusasiamies katsoo lausunnossaan, että arkaluonteisia tietoja koskeva 24 §:n 1 momentin 26 kohdan alkuosan säännös tulisi säilyttää.

Oikeusministeriön vastine

Hallituksen esityksen toteuttamisvaihtoehtoja kuvaavassa jaksossa on arvioitu Journalistiliiton lausunnossaan esittämää vaihtoehtoa ja katsottu, että rikosasioiden julkisuudesta tulisi kuitenkin viranomaisessa esitutkinnan lain 24 §:n 1 momentin 3 kohdassa säädetyn salassapitoperusteen lakattua jopa oikeudenkäynnin julkisuutta

laajempaa, sillä salassapidon kohteena olisivat vain arkaluonteiset yksityiselämään liittyvät seikat. Oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisessä tuomioistuimessa annettu laki mahdollistaa julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 26 kohdassa mainittujen tietojen lisäksi salassapidon myös julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 31 ja 31 b kohdan perusteella, ja lisäksi lain 10 §:n nojalla annetun tuomioistuimen salassapitomääräyksen perusteella tarvittaessa tätäkin laajemmin. Viranomainen ei voi laajentaa salassapitoa tuomioistuinten tapaan tapauskohtaiseen harkintaan perustuen, vaan julkisuuden rajoituksista on säädettävä täsmällisesti laissa. Sääntelyn kohteena olevien henkilöiden yksityisyydensuoja kapenisi siis olennaisesti nykyiseen soveltamiskäytäntöön verrattuna, eikä rajoitus olisi enää välttämättä oikeasuhtainen ottaen huomioon myös syyttömyysolettama, asianosaisten asema, aiheettomien rikosilmoitusten mahdollisuus ja merkitys ja toisaalta oikeudenkäynnin tyypillisesti viranomaistoimintaa laajempi julkisuus (HE 273/2022 vp, s. 22). Toisin kuin Journalistiliiton lausunnossa todetaan, esityksellä ei ole tarkoitus laajentaa viranomaisvaiheen julkisuutta laajemmaksi kuin oikeudenkäynnissä, vaan ainoastaan lähentää näiden julkisuutta. On myös syytä huomata, että oikeudenkäynnin julkisuuden osalta sääntely mahdollistaa tuomioistuimelle perustellusti laajempaa harkintavaltaa, jollaista viranomaiselle ei ole mahdollista antaa (HE 273/2022 vp, s. 22).

Oikeusministeriö toteaa, että arkaluonteisia tietoja suojaavan 26 kohdan alkuosan poistamisen osalta on pyritty työryhmävalmistelun aikana nimenomaan soveltajilta tiedustelemalla selvittämään kyseisen säännöksen itsenäistä soveltamisalaa, ja tältä osin sellaista soveltamistilannetta on ollut vaikea tunnistaa, jossa tiedot tulisivat suojatuksi ainoastaan kyseisellä perusteella eikä samalla myös muilla yksityiselämää suojaavilla perusteilla. Lausuntojen perusteella vaikuttaisi kuitenkin siltä, että jonkinlainen itsenäinen soveltamisala säännöksellä on, jonka vuoksi sääntelyn päällekkäisyyttä tältä osin ei tulisi purkaa. Lisäksi Syyttäjälaitos on tuonut esiin, että kohdan poistaminen lisää uhria koskevan kohdan epäselvyyttä ja soveltamistarvetta (tästä enemmän jäljempänä).

Oikeusministeriö katsoo, että voimassa olevan 26 kohdan ja muiden salassapitoperusteiden päällekkäinen sääntely voi aiheuttaa ja olla osasyy epäselvyydelle, mutta mahdollista olisi arvioida kyseisen salassapitoperusteen osalta sen palauttamista 26 kohdan sääntelyyn. Toisaalta ehdotetun 24 §:n 3 momentin osalta säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan jo nyt seuraavaa: ” Erityisen arkaluonteisten yksityiselämään liittyvien tietojen, kuten tietosuoja-asetuksen 9 artiklan

mukaisten erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen paljastumisesta taas voidaan useimmiten arvioida aiheutuvan kärsimystä taikka merkittävää haittaa taikka vahinkoa niille eduille joiden suojaksi salassapito on säädetty, joten ne kuuluisivat jatkossakin lähtökohtaisesti ehdottoman salassapidon piiriin. Säännös ei tämän vuoksi vaikuttaisi merkittävällä tavalla esimerkiksi seksuaalirikosten tietojen julkisuuteen.” (HE 273/2022 vp, s. 33)

Mikäli arkaluonteisia tietoja koskeva säännös säilytettäisiin laissa, voisi 26 kohdan säännöksen muotoilla voimassa olevaa lakia vastaavasti tältä osin, eli seuraavalla tavalla: 26) asiakirjat, jotka sisältävät tietoja rikoksesta epäillyn, asianomistajan tai muun rikosasiaan liittyvän henkilön yksityiselämään liittyvistä arkaluonteisista seikoista samoin kuin sellaiset asiakirjat, jotka sisältävät tietoja rikoksen uhrista, jos tiedon antaminen loukkaisi rikoksen uhrin oikeuksia tai hänen muistoaan tai läheisiään;

Mikäli arkaluonteisia tietoja koskeva säännös säilytettäisiin tältä osin voimassa olevan lain muotoilun mukaisena, voimassa olevan lain perustelut jäisivät myös tältä osin säännösten soveltamisen tueksi. Yksityiselämään liittyvien arkaluonteisten seikkojen osalta valiokunnan käsittelyssä nostettiin esiin arkaluonteisia tietoja koskevan käsitteen tulkinnanvaraisuus. Tältä osin on perusteltua viitata oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa annetun lain (2007/370) 9 §:n 1 momentin 2 kohtaan, jossa säädetään vastaavasti arkaluonteisten yksityiselämään liittyvien seikkojen salassapidosta ja kyseisen lainkohdan perusteluihin. Käsitteen tulkinnanvaraisuutta vähentänee se, että käsitettä käytetään myös oikeudenkäynnin julkisuutta koskevassa laissa.

Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 26 kohtaan sisältyvän uhrin oikeuksia suojaavan salassapitoperusteen selkeyttäminen

Lausunnonantajien näkemykset

Asianajajaliitto jättää lausunnossaan valiokunnan arvioitavaksi, onko tarvetta lakiesityksen täydentämiselle siten, että 24 §:n 1 momentin 26 kohdassa mainittujen tietojen luovuttaminen edellyttäisi erityisiä perusteita, mikäli kyse on jotakin muuta henkilöä, kuin rikoksentekijää koskevista, arkaluontoisista tiedoista.

Eduskunnan oikeusasiamies arvioi lausunnossaan julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 26 kohtaan jäljelle jäävän uhria koskevan salassapitoperusteen suhdetta ehdotetun 24 §:n uuden 3 momentin salassapitoa joustavoittavaan säännökseen. Oikeusasiamies

arvioi, että ehdotettu 26 kohta näyttää sulkevan pois kaiken rikoksen uhrin yksityisyyttä koskevan salassa pidettävän tiedon antamisen, koska tämä loukkaisi ”uhrin oikeuksia” eli hänen oikeuttaan yksityisyyden suojaan. Eduskunnan oikeusasiamies arvioi, että tämä vesittäisi merkittävästi esityksen tavoitteeksi asetettua esitutkintajulkisuuden laajentamista. Lisäksi eduskunnan oikeusasiamies kiinnittää huomiota säännöksen vaikeatulkintaisuuteen siltä osin, kun viranomaisen tulee arvioida sitä, mikä tieto loukkaa rikoksen uhrin läheisiä. Eduskunnan oikeusasiamiehen näkemyksen mukaan riittävää ja selvintä olisi, että salassa pidettäviä ovat ”rikoksen uhrin muistoa” loukkaavat tiedot.

Oikeustieteen tohtori Satu Rantaeskola pitää esityksessä olevaa ohjausta kohdan soveltamiseksi riittämättömänä. Rantaeskola katsoo, että myös rikoksen uhriksi joutuneelle pitäisi varmistaa vähintään samanlainen suoja kuin epäillylle. Rikoksen uhria koskevat tiedot ovat usein samalla arkaluonteisia yksityiselämän tietoja rikosasiassa, jos rikos koskee esimerkiksi henkilökohtaisen koskemattomuuden loukkausta. Rantaeskola toteaa lisäksi, että salassapitoperustetta sovelletaan käytännössä hyvin vähän. Rantaeskola toteaa, että rikoksen uhria koskevan säännöksen lähtökohtana tulisi olla niiden tahojen subjektiivinen kokemus, joihin asia vaikuttaa, ja tämä tulisi lisätä salassapitoperusteeseen.

Syyttäjälaitos katsoo, että ehdotuksen mukaan 26 kohdassa säilytettävän mm. uhrin oikeuksia koskevan salassapitoperusteen merkitys korostuisi, kun kohdan alkuosan arkaluonteisia tietoja koskeva erillinen salassapitoperuste poistettaisiin päällekkäisenä. Syyttäjälaitos ei pidä perusteltuna sitä, että uhrit ja heidän läheisensä nostettaisiin erityiseen asemaan suhteessa muihin esitutkintapöytäkirjasta ilmenevien henkilöiden oikeuksiin. Lisäksi syyttäjälaitos toteaa, että olennaisinta kuitenkin on itse kohdan selkeyttäminen, koska säännöksen ja perustelujen perusteella epäselväksi jää, mitä lainkohdassa tarkoitetut ”oikeudet” ovat, joita kohdalla suojataan.

Oikeusministeriön vastine

Oikeusministeriö toteaa, että esityksessä omaksutun ratkaisun tavoitteena on ollut julkisuuslain sääntelyn lähentäminen oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisessä tuomioistuimessa annetun lain kanssa. Kyseisen lain 9 §:n 3 momentissa on julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 26 kohtaa vastaava säännös, jonka osalta myös säännöskohtaiset perustelut olisivat nyt keskenään saman sisältöiset. Säännöstä ei ole tässä esityksessä ehdotettu muutettavaksi suhteessa voimassa olevan lain

säännökseen ja tämän vuoksi myös perustelut vastaavat pitkälti voimassa olevan lain mukaisia perusteluja.

Oikeusministeriö toteaa, että julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 26 kohdan salassapitoperustetta ei ole joustavoitettu ehdotetun 24 §:n 3 momentin mukaisesti, koska kohtaan sisältyy itsessään jo vahinkoedellytyslauseke. Oikeusministeriö arvioi, että tarve joustavoittaa 26 kohtaa liittyy osin myös kohdan tulkintaan. Eduskunnan oikeusasiamies on lausunnossaan tulkinnut säännöksen kattavan myös tilanteet, joissa tiedon antaminen loukkaa uhrin oikeutta yksityisyyden suojaan siinä merkityksessä, että tieto on muutoin säädetty salassa pidettäväksi. Esitetty tulkintahaaste sisältyy kuitenkin jo voimassa olevaan lakiin, koska 26 kohtaa ei tältä osin ehdoteta muutettavaksi. Eduskunnan oikeusasiamiehen tulkinnan osalta 26 kohdan soveltaminen yhdessä muiden salassapitokohtien kanssa rikosasiassa ei kuitenkaan vaikuta nyt ehdotettujen muutosten kanssa ongelmalliselta, koska muita 24 §:n 1 momentissa tarkoitettuja mahdollisesti sovellettavaksi tulevia salassapitoperusteita on joustavoitettu. Jos tieto arvioidaan mahdolliseksi luovuttaa 24 §:n 3 momentin perusteella, on tieto julkinen, eikä sen antamisen voida katsoa loukkaavan uhrin oikeutta yksityisyyden suojaan rikosasiassa, koska tieto ei olisi muutoinkaan rikosasiassa yksityiselämän suojan perusteella salassa pidettävä. Esitutkinta- ja syyttäjäviranomaisten lausuntojen perusteella vaikuttaisi siltä, että 26 kohtaa sovelletaan sen uhria koskevilta osin suhteellisen harvoin.

Oikeusministeriö toteaa lisäksi, että valmistelun aikana on arvioitu mahdollisuuksia myös sitoa sääntelyä tarkemmin siihen, missä roolissa henkilö rikosasiassa kulloinkin on. Tämä on kuitenkin koettu vaikeaksi viranomaisvaiheen osalta, koska roolit saattavat prosessin aikana muuttua. (HE 273/2022 vp, s. 33)

Oikeusministeriö arvioi, että ehdotuksen mukaisesti voimaan jätettävään uhria ja uhrin läheisiä suojaavaan 26 kohtaan liittyvät tulkintaepäselvyydet helpottuisivat osin sillä, jos sääntelyyn palautettaisiin voimassa olevan lain mukainen kohdan alkuosa, joka suojaa yksityiselämään liittyviä arkaluonteisia seikkoja. Näin ollen oikeusministeriö katsoo, että perusteltua olisi jättää voimassa oleva 26 kohta hallituksen esityksessä esitetyin tavoin voimassa olevassa laissa olevaan muotoon. Tämä olisi perusteltua myös sen vuoksi, että vältetään riski mahdollisista uusista tulkintaepäselvyyksistä, joita voisi syntyä, kun julkisuuslain ja oikeudenkäynnin julkisuudesta annetun lain saman muotoiset ja näin ollen saman sisältöiset salassapitoperusteet muuttuisivat keskenään erilaisiksi.

Siltä osin kuin lausunnoissa esitetään huomioitavaksi niiden tahojen subjektiivinen kokemus, joihin asia vaikuttaa, oikeusministeriö viittaa jäljempänä ehdotettuun 3 momenttiin sisältyvän vahinkoedellytyslausekkeen muotoilua ja tulkinnanvaraisuutta koskevaan osuuteen, jossa otetaan kantaa laajemmin asiaan osallisen näkemyksen selvittämiseen liittyviin kysymyksiin julkisuuslain kontekstissa.

Salassapidon joustavoittamisen kohteena olevat asiakirjat

Lausunnonantajien näkemykset

Oikeustieteen tohtori Satu Rantaeskola katsoo, että salassapidon joustavoittamisen ja julkisuuden uudelleenarvioinnin ei tulisi kohdentua esitutkintapöytäkirjaan, vaan pelkästään tutkinnanjohtajan tai syyttäjän ratkaisuun ja sen perusteluihin ja perustelee tätä erityisesti sillä, että salassapito saattaisi poiketa asianosaisille jaetun kappaleen salassapitomerkinnöistä. Lisäksi Rantaeskola katsoo, että oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimuksen mukaista ei ole se, että kaikissa syyttämättäjättämispäätöksissä ehdotetaan tehtäväksi uusi julkisuuden arviointi, vaikka esitutkintapöytäkirjasta on jo annettu kappaleita ulos asian siirryttyä syyttäjälle. Lisäksi Rantaeskola katsoo, että olisi välttämätöntä, että tutkinnanjohtaja ja syyttäjä voisivat määrätä asiaan liittyvien tahojen henkilöllisyyden salassa pidettäväksi tietyin edellytyksin.

Myös *syyttäjälaitos* arvioi lausunnossaan, että hallituksen esityksessä esitetty ratkaisumalli vaikuttaisi toimivalta silloin, kun kysymys on päätöksestä ja sen perusteluista, mutta se voi sopia huonommin esitutkintapöytäkirjan sisältämien tietojen julkisuuskysymysten arviointiin.

Eduskunnan oikeusasiamiehen lausunnossa nostetaan esiin, että esityksessä ei ole perusteltu, miksi säännöstä sovellettaisiin myös haastehakemukseen ja syyttäjän antamaan haasteeseen, jotka eivät päätä asian käsittelyä. *Myös oikeustieteen tohtori Satu Rantaeskola* katsoo, että esityksessä viitattaisiin virheellisesti syyttäjän haastehakemukseen tai syyttäjän antamaan haasteeseen. Myöhemmin lausunnossaan Rantaeskola tuo myös esiin sen, että esityksen perusteella jää epäselväksi, onko esitys tarkoitettu koskemaan rikosasioiden julkisuuden uudelleen arviointia myös tilanteessa, kun asian käsittely päättyy tuomioistuimessa.

Oikeusministeriön vastine

Oikeusministeriö toteaa, että mikäli salassapidon joustavoittaminen kohdistetaan ainoastaan muihin asiakirjoihin kuin esitutkintapöytäkirjaan, jäisi keskeinen uudistuksen tavoite julkisuuden lisäämisestä toteutumatta siltä osin, kuin kyse on esitutkintaviranomaisen toiminnasta. Tiedon saaminen esitutkintapöytäkirjasta on tärkeää viranomaistoiminnan valvonnan kannalta. Lisäksi oikeusministeriö viittaa yllä esityksen tarpeellisuutta koskevassa jaksossa esitettyyn siltä osin, että myös esitutkintapöytäkirjaan sisältyvien tietojen osalta salassapito jäisi ilman ehdotettua muutosta ehdottomaan muotoon kirjoitettujen salassapitosäännösten sisällä tulkittavaksi ilman kirjoitetusta lainsäädännöstä nimenomaisesti ilmenevää viranomaisen harkinnanvaraa. Tätä erityisesti Syyttäjälaitos on pitänyt omalta osaltaan ongelmallisena. Nykysääntely johtaa salassapitoratkaisujen yksittäistapauksellisiin ratkaisuihin tuomioistuimessa, jonka osalta oikeuskäytäntö näyttäisi kehittyvän suuntaan, jossa merkitystä annetaan esityksessä ehdotetun mukaisella tavalla sille, sisältävätkö tiedot ratkaistujen asioiden arvioinnin kannalta merkityksellisiä seikkoja.

Julkisuuslaki sisältää useita vahinkoedellytyslausekkeellisia salassapitoperusteita, joiden osalta salassapitotarve saattaa muuttua ajan kulumisen vuoksi. (HE 273/2022 vp, s. 29) Näiden asiakirjojen osalta salassapito saattaa muuttua sen jälkeen, kun asiakirja on annettu asianosaiselle, joten merkinnät saattavat vanhentua muissakin tilanteissa kuin nyt ehdotetussa. Vastaavasti muutoinkin asiakirjan salassapitoarviointi saattaa muuttua ajan kulumisen vuoksi. Asiaa on käsitelty tarkemmin vielä esityksen viranomaisvaikutuksia koskevassa jaksossa alempana.

Henkilöllisyyden salassa pidettäväksi tietyissä tilanteissa määräämistä koskevan ehdotuksen osalta oikeusministeriö toteaa, että julkisuuslain esitöissäkin sinänsä on pidetty mahdollisena toteuttaa salassapito siten, että asianomistajan henkilöllisyys tai suorat tunnistetiedot poistetaan. (HE 30/1998 vp, s. 65) Henkilöllisyyden tai tunnistetietojen salassapidosta säätäminen erikseen on kuitenkin julkisuuslain sääntelyssä horisontaalisempi kysymys kuin pelkästään rikosasioita koskeva. Henkilöllisyyden salassapidosta säätäminen pistemäisesti vain tiettyjen tietojen osalta seuraa julkisuuslain systematiikan kannalta epäselviä tulkintatilanteita. Nyt ehdotettava salassapitoperusteita joustavoittava uudistus ei edellytä tämän kysymyksen ratkaisemista.

Esitutkintaviranomaiset soveltavat asiakirjapyyntöä ratkaistessaan aina julkisuuslakia ja siten myös ehdotettua uutta 3 momenttia sekä silloin kun rikosasian käsittely etenee tuomioistuimeen ja asiakirjaa pyydetään viranomaiselta tuomioistuimen käsittelyn

jälkeen että silloin kun asia ei etene tuomioistuinkäsittelyyn. Oikeusministeriö toteaa, että säännöksessä on tarpeen ulottaa salassapidon joustavoittaminen myös haastehakemukseen ja syyttäjän antamaan haasteeseen, koska voi olla tilanteita, joissa kyseisiä asiakirjoja pyydetään syyttäjäviranomaiselta tuomioistuimen sijaan esimerkiksi oikeudenkäynnin päättymisen jälkeen, jolloin syyttäjä soveltaa julkisuuslakia, joka ohjaisi ilman joustavoittamista asiakirjan huomattavasti laajempaan salassapitoon kuin oikeudenkäynnissä, jossa samat asiat ovat jo olleet esillä. Esityksen yhtenä tavoitteena on ollut lähentää viranomaisen soveltaman julkisuuslain ja tuomioistuimen soveltaman julkisuuslain sääntelyä, jotta samojen asiakirjojen ja asioiden julkisuus vaihtelisi nykytilaa vähemmän riippuen siitä, pyydetäänkö asiakirjoja tuomioistuinkäsittelyn jälkeen tuomioistuimesta vai viranomaisesta. Kun säännös kattaa myös haastehakemuksen ja syyttäjän antaman haasteen, mahdollistaa se syyttäjän osalta paremmin sellaisten tietojen antamisen tuomioistuimen käsittelyn jälkeen, jotka on tuomioistuinkäsittelyssä katsottu julkiseksi ja joista syyttäjä joutuisi tietopyynnön haastehakemukseen saatuaan salaamaan tietoja nimenomaan julkisuuslaissa säädetyn salassapidon ehdottomuuden vuoksi.

Salassapidon joustavoittamisen sitominen 24 §:n 3 momentissa päätöksen perusteiden kannalta välttämättömiin tietoihin

Lausunnonantajien näkemykset

Journalistiliitto on lausunnossaan esittänyt, että 24 §:n 3 momentissa salassapidon joustavoittaminen siten, että edellytyksenä on tietojen välttämättömyys tutkittavana olleesta asiasta tehdyn päätöksen perusteiden ymmärtämiseksi nostaa poikkeamiskynnyksen melko korkealla ja ehdottaa kynnyksen muuttamista välttämättömästä tarpeellisiin tietoihin.

Tietosuojavaltuutetun toimisto pitää lausunnossaan erittäin tärkeänä, että tietojen luovuttamisen kynnys säilytetään välttämättömässä tarpeellisten tietojen sijaan.

Keskusrikospoliisi toteaa lausunnossaan, että esityksessä oleva 24 §:n 3 momentti on muotoilultaan vaikeaselkoinen ja tulkinnanvarainen. Keskusrikospoliisi pitää välttämättömyyskriteeriä yhdistettynä päätöksen perusteiden ymmärtämiseen erittäin subjektiivisena ja näin ollen useisiin erilaisiin tulkintoihin johtavana käsitteenä.

Vastaavasti *Poliisihallitus* nostaa lausunnossaan esiin välttämättömyyskriteerin epäselvyyden. Poliisihallitus arvioi lausunnossaan, että välttämättömyyskriteeri olisi

kaiketi arvioitavissa ns. matalimman mahdollisen päätöksen perusteiden ymmärtämiskyvyn omaavan tahon kautta – eli toisin sanoen kynnys olisi melko olematon, koska asiakirjan pyytäjä voi olla kuka tahansa ja asiakirjapyynnön voi tehdä melko vapaamuotoisesti, henkilöllisyyttä esittämättä sekä käyttötarkoitusta esittämättä.

Sisäministeriön mukaan ehdotetut muutokset eivät vaikuta merkittävästi selkeyttävän nykytilaa esitutkintaviranomaisten osalta ja viittaa ehdotetun 24 §:n 3 momentin edellyttämään kaksiportaiseen arvioon. Sisäministeriö arvioi, että esitysluonnoksessa ehdotetulla sääntelyllä ei olisi juurikaan vaikutusta esimerkiksi voimassa olevan julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 32 kohdan tulkintaan liittyviin ongelmiin. Muun muassa esitutkinta-aineistoon sisältyvät harrastustoimintaa koskevat tiedot ja muut vastaavat ei-arkaluonteiset tiedot jäisivät edelleen ehdottoman salassapidon piiriin aina, kun tietojen antaminen ei olisi välttämätöntä päätöksen perusteiden ymmärtämiseksi.

Eduskunnan oikeusasiamies pitää 24 §:n 3 momentin säännöksen tulkinnallista avoimuutta ongelmallisena suhteessa perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin ja pitää perusteltuna avata näiden ilmaisujen merkityssisältöä vielä enemmän. Lisäksi eduskunnan oikeusasiamies kiinnittää huomiota myös siihen, että väljennys ei saisi mennä pidemmälle kuin oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa säädetyssä laissa. Lisäksi eduskunnan oikeusasiamies toteaa, että tulkintaongelmia voi aiheuttaa myös se, mihin kaikkeen viitataan ilmaisulla ”muun lain vastaava lainkohta” salassapidosta.

Oikeusministeriön vastine

Oikeusministeriö toteaa, että esityksen tavoitteena on selkeyttämisen ohella ollut myös julkisuuden lisääminen, koska useat tahot ml. viranomaiset ovat aiemmassa lausuntopalautteessaan nostaneet esiin, että salassapitoperusteiden soveltaminen johtaa epätarkoituksenmukaiseen salassapitoon rikosasioissa.

Perustuslakivaliokunta on esitystä koskevassa lausunnossaan pitänyt ehdotettua perusoikeuksien välistä tasapainoa mahdollisena. Salassapidon joustavoittamista koskevan säännöksen muotoilussa on tasapainotettu yksityiselämän suojaa ja julkisuusperiaatetta, ja sidottu joustavoittaminen päätöksen perusteiden ymmärtämisen kannalta välttämättömiin tietoihin osana tätä tasapainottamista. Kynnyksen laskeminen tarpeellisiin tietoihin kaventaisi yksityiselämän suojaa, jonka osalta perustuslakivaliokunta on pitänyt säännöksissä asetettua tasapainoa asianmukaisena.

Ehdotetut uudet säännökset tulevat noudatettaviksi osana julkisuuslain muuta sääntelykokonaisuutta. Julkisten henkilötietojen rajoittamista rajaavat julkisuuslain 16 §:n 3 momentissa säädetty viranomaisen henkilörekisteriä koskeva luovutusrajoitus, joka edellyttää tietojen käyttötarkoituksen selvittämistä, kun asiakirjasta annetaan tieto kopiona, tulosteena tai sähköisesti. Henkilötiedot saanut tietosuoja-asetuksen soveltamisalaan kuuluva rekisterinpitäjä on velvollinen käsittelemään saamaansa tietoa tietosuojasääntelystä seuraavien velvoitteiden mukaisesti ja viime kädessä rikoslaissa on säädetty rangaistavaksi yksityiselämää loukkaavan tiedon levittäminen (ks. HE 273/2022 vp, s. 38). Näin ollen on mahdollista, että tietojen luovuttamisen yhteydessä viranomainen voisi kysyä myös tietojen käyttötarkoitusta.

Sen arvioiminen, onko tiedon antaminen jonkin tarkoituksen kannalta välttämätöntä, on tyypillinen ja perustuslakivaliokunnan käytännössäkin vakiintunut oikeudellinen kriteeri esimerkiksi tilanteissa, joissa säädetään salassa pidettävän tiedon luovuttamisesta toiselle viranomaiselle (ks. esim. PeVL17/2016 vp, s. 5). Välttämättömyyden arviointia on avattu myös esimerkein tarkemmin hallituksen esityksen säännöskohtaisissa perusteluissa (HE 273/2022 vp, s. 32). Perusteluissa on nimenomaisesti todettu, että ottaen huomioon julkisuuslain tarkoitus, viranomaisen tulisi arvioida päätöksen perusteiden ymmärrettävyyttä sellaisen henkilön näkökulmasta, jolla ei ole rikosprosessiin liittyvää erityisosaamista.

Oikeusministeriö toteaa lisäksi, että salassapidon joustavoittaminen on tarkoituksenmukaista liittää ainoastaan rikosasian tutkinnassa tehdyn päätöksen perusteiden ymmärtämisen kannalta välttämättömiin tietoihin. Mikäli asiakirjoihin sisältyisi myös muuta yksityiselämän suojan piiriin julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 32 kohdassa tarkoitettua tietoa, joka muutoin olisi salassa pidettävä, on yksityiselämän suojan kannalta vaikeampaa tunnistaa perusteita, minkä vuoksi tällaisten tietojen tulisi olla julkisia, kun ne muutoin ovat salassa pidettäviä.

Oikeusministeriö toteaa, että koska säännöksessä on joustavoitettu nimenomaan yksityiselämää suojaavia salassapitoperusteita, tätä ei ole välttämätöntä mainita itse säännöksessä, koska se on ilmeistä säännöksessä mainittujen salassapitokohtien perusteella. Lisäksi esimerkkejä säännöksessä tarkoitetusta vastaavasta lainsäädännöstä on annettu perusteluissa (HE 273/2022 vp, s. 32). Täsmennyksen lisäämiselle säännökseen ei kuitenkaan ole estettä, jolloin 24 §:n 3 momentin säännöksen voisi muotoilla seuraavasti: […] mitä 1 momentin 23, 25, 29, 30 ja 32

kohdassa tai muun lain vastaavassa *yksityiselämää suojaavassa* lainkohdassa salassapidosta säädetään […].

Oikeusministeriö toteaa, että oikeudenkäyntiasiakirjat olisivat jatkossakin lähtökohtaisesti julkisempia kuin viranomaisten asiakirjat. Hallituksen esityksen säännöskohtaisissa perusteluissa on tarkemmin kuvattu lakien välistä suhdetta. (HE 273/2022 vp, s. 34-35)

Ehdotettuun 24 §:n 3 momenttiin sisältyvän vahinkoedellytyslausekkeen muotoilu ja tulkinnanvaraisuus

Lausunnonantajien näkemykset

Journalistiliitto on esittänyt, että vahinkoedellytyslausekkeeseen, jonka perusteella on arvioitava päätöksenteon perusteiden ymmärtämiseen liittyvän välttämättömyyden lisäksi sitä, aiheutuisiko tietojen antamisesta todennäköisesti asiaan osalliselle vahinkoa, merkittävää haittaa taikka ilman painavaa syytä kärsimystä, tulkinnanvaraisuutta olisi mahdollista vähentää kohdistamalla merkittävyyden kriteeri myös vahinkoon, ja ilman painavaa syytä –määritelmä kaikkiin edellä mainittuihin tekijöihin. Lisäksi journalistiliitto on esittänyt, että perusteluissa voisi olla syytä mainita, että mikäli tietosuoja-asetuksen 9 artiklassa tarkoitettuihin erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvat tiedot olisivat sellaisia, että tekijät vaikuttaisivat esimerkiksi rangaistuksen koventamisperusteina, olisi kuitenkin kiinnitettävä erityisesti huomiota julkisuusperiaatteeseen.

Poliisihallitus arvioi, että vahinkoedellytyslausekkeen arvioinnissa ei voitaisi sivuuttaa subjektiivista näkökulmaa ja pitää tätä erityisen ongelmallisena, koska subjektiivisen näkökulman selvittäminen olisi käytännössä mahdotonta jokaisen esitutkinta-asian osalta.

Myös *eduskunnan oikeusasiamies* on katsonut, että koska kyse on yhtäältä yksityisyyden suojaan puuttumisesta ja toisaalta viranomaistoiminnan julkisuuden rajoittamisesta, rajanvedon tulee perustua mahdollisimman täsmällisiin säännöksiin. Eduskunnan oikeusasiamies toteaa, että ei ole toivottavaa, että rajanvedot perustuvat tärkeiltä osin tuomioistuinten ratkaisukäytäntöön. Virkavastuulla julkisuuskysymyksiä ratkaisevat virkamiehet ovat vaikeassa tilanteessa, jos säännökset eivät ole selkeitä.

Oikeustieteen tohtori Satu Rantaeskola katsoo, että vahinkoedellytyslausekkeen muotoilua pitäisi yhdenmukaistaa jo olemassa oleviin nähden.

Syyttäjälaitos toteaa, että 3 momentin osalta lainsäätäjän tulisi avata enemmän käytännön esimerkeillä säännöksen tarkoittamia soveltamistilanteita ja näin ohjata viranomaistoimintaa.

Poliisihallitus nostaa esiin lausunnossaan salassapidon epäjohdonmukaisuuden, joka esityksestä voi seurata. Poliisihallitus toteaa, että kun edellä mainittujen asiakirjojen salassapitoa ollaan aikeissa rajoittaa, on huomionarvoista, että ehdotuksen toteutuessa poliisin kautta olisi saatavissa sellaista salassa pidettävää tietoa, jota ei esimerkiksi verohallinnosta tai ulosottoviranomaisesta salassa pidettävänä tietona saisi. Lisäksi poliisihallitus arvioi, että ehdotettu muutos ehkä vähentäisi tiedon julkisuuden erilaista arviointia julkisuuslain 24 §:n 1 momentin salassapitokohdan 26 osalta, mutta erilaisia tulkintoja syntyisi kohtien 23, 25, 29, 30 ja 32 osalta vahinkoedellytyslausekkeiden säätämisen johdosta. Lisäksi Poliisihallitus pitää ylipäänsä esityksen vahinkoedellytyslauseketta hankalana soveltaa, eikä pidä sitä riittävän täsmällisenä ja tarkkarajaisena.

Oikeusministeriön vastine

Julkisuuslain salassapitoperusteisiin sisältyy väistämättä tulkinnanvaraisuutta, koska julkisuuslaki yleislakina soveltuu kaikkeen viranomaistoimintaan ja sen salassapitoperusteet on myös tämän vuoksi kirjoitettu yleiseen muotoon. Soveltamistilanteet ovat moninaisia ja salassapitoperusteiden vahinkoedellytyslausekkeiden tulkinnat ovat tapaus- ja tilannesidonnaisia. Toisaalta salassapitoperusteiden tietynlainen avoimuus jättää viranomaiselle harkintavaltaa ottaa huomioon juuri kunkin tilanteen erityispiirteitä. Vahinkoedellytyslausekkeilla pyritään varmistamaan myös sitä, että tiedot eivät jää salassa pidettäväksi julkisuusperiaatteen näkökulmasta perusteettoman laajasti.

Ehdotettu uusi 24 §:n 3 momentti sisältää kaksiportaisen arvion, mutta ainoastaan säännöksen jälkimmäinen osa eli vahingon, merkittävän haitan tai ilman painavaa syytä aiheutuvan kärsimyksen arviointi muodostaa säännöksessä varsinaisen vahinkoedellytyslausekkeen. Vahinkoedellytyslausekkeet muutoin ovat julkisuuslaissa tyypillinen tapa muotoilla salassapitoperusteita, ja niihin sisältyy juuri poliisihallituksenkin kuvaamaa tulkinnanvaraa, jotta salassapito ei muodostuisi epätarkoituksenmukaisen ehdottomaksi ja jotta salassapidon tarvetta voitaisiin

tapauskohtaisesti arvioida. Koska rikoslain mukaiset rangaistussäännökset koskettavat elämän eri osa-alueita, voidaan rikosasioiden salassapidon arviointiin katsoa aina liittyvän tapauskohtaisuutta, jonka vuoksi sääntely on jätettävä siinä määrin yleiseksi, että sitä voidaan soveltaa erilaisissa tulkintatilanteissa (ks. myös HE 273/2022 vp, s. 29).

Myös säännökseen esitetty vahinkoedellytyslauseke on osa kahden eri perusoikeuden välistä punnintaa, jonka osalta perustuslakivaliokunta on pitänyt säännöksessä asetettua tasapainoa asianmukaisena. Vahinkoedellytyslausekkeen muuttamisella olisi vaikutus esitetyn tasapainon arviointiin. Vahinkoedellytyslausekkeeseen sisältyvää velvoitetta arvioida vahingon ja ilman painavaa syytä syntyvän kärsimyksen ohella erityisesti henkilön yksityiselämälle aiheutuvaa merkittävää haittaa on katsottu esityksen säätämisjärjestysperusteluissa turvaavan yksityiselämän suojaa oikeasuhtaisella tavalla. Merkittävyyden kriteerin liittäminen myös vahinkoon ja kärsimykseen ei välttämättä vähentäisi tulkinnanvaraisuutta, koska kyse on erilaisista määreistä ja vahingon aiheutuminen lienee kriteeri, jonka täyttymisen kynnys on lähtökohtaisesti jo merkittävää haittaa korkeammalla.

Siltä osin kuin kyse on Journalistiliiton toteamuksesta, joka liittyy perusteluissa esitettyihin näkemyksiin tietosuoja-asetuksen 9 artiklassa tarkoitettujen erityisten henkilötietojen arvioinnista on todettava, että julkisuuslain 17 §:n 1 momentissa säädetään viranomaisen harkintavaltaa ohjaavasta yleissäännöksestä, jonka mukaan viranomainen on julkisuuslain mukaisia päätöksiä tehdessään ja muutoinkin tehtäviään hoitaessaan velvollinen huolehtimaan siitä, että tietojen saamista viranomaisen toiminnasta ei lain 1 ja 3 § huomioon ottaen rajoiteta ilman asiallista ja laissa säädettyä perustetta eikä enempää kuin suojattavan edun vuoksi on tarpeellista ja että tiedon pyytäjiä kohdellaan tasapuolisesti. Harkintavaltaa ohjaava säännös tulisi sovellettavaksi myös ehdotetun uuden 24 §:n 3 momentin tulkinnassa.Tämän voidaan arvioida sisältävän esitetyn ajatuksen huomion kiinnittämisestä tulkinnassa julkisuusperiaatteeseen.

On huomattava, että vahinkoedellytyslausekkeen mukaan salassapitoa arvioitaessa riittävää olisi seurausten syntymisen todennäköisyys. Hallituksen esityksen säännöskohtaisissa perusteluissa on todettu, että todennäköisyys selviäisi pääsääntöisesti viranomaisen hallussa olevan asiakirja-aineiston perusteella eikä tämän vuoksi erityistä selvitystä sen syntymisestä tarvittaisi (HE 273/2022 vp, s. 33). Viranomaisella on mahdollisuus selvittää sen henkilön, jota koskevista tiedoista on

kyse, näkemys tietojen salassapidosta, mutta esityksen säännöskohtaiset perustelut lähtevät siitä, että tämä ei ole välttämätöntä. On myös otettava huomioon, että myös julkisuuslain perusteella tehtävien päätösten tulee noudattaa lakisidonnaisuuden periaatetta, jolloin päätös tulee perustaa lainsäädännön säännöksiin ja niiden tulkintaan eikä tietojen kohteena oleva taho voi lähtökohtaisesti määrätä tietojen salassapidosta viranomaista sitovasti.

Vahinkoedellytyslausekkeiden muotoilujen yhdenmukaistamisen osalta on todettava, että vahinkoedellytyslausekkeessa on myös muissa julkisuuslain vahinkoedellytyslausekkeissa käytettyjä kriteerejä vahingon, haitan ja kärsimyksen arvioinnista. Muutoin lain 24 §:n 3 momentti on kuitenkin muotoiltu jossain määrin eri tavalla. Poikkeuksellisen muotoilun taustalla on salassapitoperusteessa omaksuttu tietojen kohdentaminen niihin tietoihin, joilla on keskeisin merkitys julkisen vallan käytön valvonnan näkökulmasta.

Julkisuuslain mukaan viranomaisen asiakirjan antamisesta päättää se viranomainen, jonka hallussa asiakirja on. Sama asiakirja voi olla eri viranomaisten hallussa, jolloin jokainen niistä päättää itsenäisesti asiakirjan antamisesta. Kukin viranomainen harkitsee itse tapauskohtaisesti esimerkiksi vahinkoedellytyslausekkeen täyttymisen edellytykset. Käytännössä tämä lähtökohta voi yksittäistapauksessa johtaa myös julkisuuskysymyksen erilaiseen ratkaisemiseen eri viranomaisessa siten, että tieto on yhdessä viranomaisessa salassa pidettävä, kun taas toinen viranomainen antaa siitä tiedon. Tilanne voi olla myös se, että saman asiakirjan julkisuutta sääntelevä normisto voi eri viranomaisissa olla erilainen. Esimerkiksi asiakirjat, jotka sisältävät rikollista tekoa koskevia tietoja, ovat salassa pidettäviä hallintoviranomaisissa, eivät sen sijaan oikeudenkäyntiasiakirjoina tuomioistuimissa (HE 273/2022 vp, s. 5).

Näin ollen julkisuuslakiin sisältyy jo muutoinkin lähtökohtana se, että salassapitoratkaisu voi joissakin tilanteissa olla eri viranomaisessa erilainen. Ehdotuksen mukaan salassapidon joustavoittaminen kohdistuu niihin seikkoihin, jotka ovat välttämättömiä tutkittavana olleesta asiasta tehdyn päätöksen perusteiden ymmärtämiseksi. Näin ollen salassapidon joustavoittamiselle muutoin tai muussa viranomaisessa salassa pidettävien tietojen osalta on asianmukaiset perusteet, jotka kiinnittyvät mahdollisuuteen valvoa juuri rikosasioihin liittyvää merkittävää yhteiskunnallisen vallan käyttöä.

Ehdotuksen vaikutukset viranomaisten toimintaan

Lausunnonantajien näkemykset

Keskusrikospoliisi ja oikeustieteen tohtori Satu Rantaeskola toteavat lausunnoissaan, että ehdotetuilla muutoksilla on esitutkintaviranomaisen työmäärää lisäävä vaikutus. Jatkossa aineistoa jouduttaisiin mahdollisesti arvioimaan toiseen kertaan, jos aineistoon kohdistuisi asiakirjapyyntö nyt ehdotetun 24 §:n 3 momentin perusteiden ymmärtämisen perusteella.

Poliisihallitus arvioi, että esityksen vuoksi julkisuuskysymyksen ratkaisemiseen on käytettävä merkittävästi lisätyötä. Poliisi suorittaa jokaisen esitutkinta-asiakirjan kohdalla julkisuusarvioinnin, eli ratkaisee sen, onko kysymys julkisesta vai salassa pidettävästä tiedosta. Lisäksi poliisihallitus huomauttaa, että poliisi ratkaisee sanotun julkisuuskysymyksen jokaisen asiakirjan ja jokaisen salassa pidettävän kohdan mukaisesti aina (arkistoinnin yhteydessä), eikä vain silloin, kun siihen kohdistuu asiakirjapyyntö. *Poliisihallitus* arvioi, että ehdotettu sääntely on omiaan lisäämään myös viranomaisten hallinnollista taakkaa arvioinnista johtuvan lisätyömäärän lisäksi, sillä vaikeampiselkoinen sääntely tulee erittäin todennäköisesti lisäämään viranomaisen hallintomenettelyä ja sitä kautta hallinto-oikeusmenettelyä. Toisaalta ehdotettavien säännösten ns. julkisuusmyönteinen tulkinta on omiaan lisäämään poliisista tehtävien kanteluiden sekä myös virkarikosprosessien määrää, koska lähtökohtaisesti salassa pidettävän tiedon antamisessa ilman perustetta voi olla kysymys salassapitorikos -epäilystä.

Sisäministeriö nostaa esiin, että poliisin arvion mukaan erityisesti 24 §:n 3 momentissa asetettavat uudenlaiset arviointiperusteet lisäävät esitutkintaviranomaisten työmäärää nykytilaan verrattuna. Sisäministeriö pitää tärkeänä, että lakimuutoksesta esitutkintaviranomaisille aiheutuvaa työmäärää seurataan ja mahdollisia merkittäviä lisäresurssitarpeita käsitellään tulevien valtiontalouden kehys- ja talousarvioprosessien yhteydessä.

Oikeusministeriön vastine

Esityksen aiheuttama hallinnollinen taakka tai lisätyö on nostettu esiin useissa poliisien lausuntopalautteissa jo esityksen valmistelun aikana. Poliisiviranomaisten lausunnoista ja poliisihallituksen lakivaliokunnalle antamasta lausunnosta ilmenee, että ehdotus johtaisi tarpeeseen tehdä uudelleen julkisuusarviointi silloin, kun esitutkintapöytäkirjaan kohdistuu asiakirjapyyntö. Tämä on lähtökohta myös hallituksen esityksessä. Oikeusministeriö toteaa, että kyseessä on julkisuuslain

peruslähtökohta, jonka mukaan asiakirjan salassapitoa arvioidaan aina silloin, kun asiakirjaa koskeva pyyntö saapuu viranomaiselle. Julkisuuslaki sisältää vahinkoedellytyslausekkeellisia salassapitoperusteita, joiden soveltamisen kannalta aivan olennaista saattaa olla ajan kuluminen. Näin ollen sellainen ratkaisu, jossa asiakirjan julkisuus voitaisiin ratkaista etukäteen ja yhdellä kerralla lopullisesti ei sovi julkisuuslain sääntelykehikkoon ja olisi ongelmallinen julkisuusperiaatteen toteutumisen kannalta. Myös kaikkien muiden viranomaisten osalta julkisuusarvio tulee tehtäväksi aina asiakirjapyynnön vastaanottamisen hetkellä ja arvio saattaa muuttua aiemmasta salassapitoperusteen vahinkoedellytyslausekkeen tulkinnan perustellun muuttumisen vuoksi. Julkisuusperiaatteen kannalta on vaikea nähdä perusteita sille, miksi yksi viranomainen tulisi asettaa tältä osin muista viranomaisista poikkeavaan asemaan.

Asiakirjan julkisuuden uudelleenarvioinnin tarve on myös riippuvainen siitä, tehdäänkö asiakirjaan kohdistuva tietopyyntö vai ei. Hallituksen esityksessä on todettu, että lukumääräisesti suurin osa rikosasioista ei herätä yleisön mielenkiintoa (HE 273/2022 vp, s. 16).

Hallinnollisen taakan lisääntyminen ainakin hetkellisesti on mahdollista, kun lainsäädäntöä muutetaan. Tämän vuoksi myös hallituksen esitykseen on kirjattu, että mahdollista lisääntynyttä työmäärää erityisesti esitutkinta- ja syyttäjäviranomaisten osalta on seurattava ja mahdollisia merkittäviä lisäresurssitarpeita on tarpeen käsitellä tulevien valtiontalouden kehys- ja talousarvioprosessien yhteydessä. Kyseisessä ehdotuksessa ei kuitenkaan ole kyse varsinaisesti menettelysäännösten muuttamisesta vaan olemassa olevien ratkaisuperusteiden sisällöllisestä joustavoittamisesta. On myös huomattava, että salassapitosäännösten joustavoittaminen koskee nimenomaan vain 24 §:n 3 momentissa olevia tietoja, kuten esitutkintapöytäkirjaa eli ei välttämättä esimerkiksi kaikkea esitutkinnassa kertynyttä aineistoa.

Ehdotettu uusi 24 §:n 4 momentti

Lausunnonantajien näkemykset

Keskusrikospoliisi katsoo, että suhteessa voimassa olevaan lakiin salassapidosta poikkeamisen kynnyksen nostaminen tarpeellisesta välttämättömään ja sitominen yksittäistapauksiin tiukentaisi tarpeettomasti tiedon antamista viranomaisen tehtävän

suorittamiseksi. Momentin osalta jää myös edelleen epäselväksi, mitä esitetyllä muutoksella tavoitellaan ja millaisissa tilanteissa sitä olisi tarkoitus soveltaa.

Eduskunnan oikeusasiamies puolestaan katsoo, että säännöksen käyttöedellytyksiä tulisi rajata ja pitää vaatimusta pelkästä välttämättömyydestä liian avoimena. Eduskunnan oikeusasiamies toteaa, että pelkästään ehdotettua 4 momentin säännöstä lukemalla ei käy ilmi, mitä siinä tarkoitetaan esitutkintaviranomaisen tai syyttäjän ”tehtävällä”, jonka suorittamiseksi salassa pidettäviä tietoja voidaan julkistaa. Eduskunnan oikeusasiamiehen näkemyksen mukaan sääntelyä on välttämätöntä täsmentää. Eduskunnan oikeusasiamies toteaa lisäksi, että kyse on tosiasiassa esitutkinta- ja syyttäjäviranomaisten tiedottamisen mahdollistamisesta, eikä siis yleisöjulkisuudesta tavanomaisessa mielessä ja toteaa, että tiedottamisenkin osalta on ehdotetun poikkeussäännöksen hyväksyttävyyden kannalta hyvin suuri ero siinä, tapahtuuko tiedottaminen rikoksen selvittämisen tarkoituksessa vai esimerkiksi yleisen mielenkiinnon tyydyttämiseksi.

Eduskunnan oikeusasiamies pitää kuitenkin ehdotetun kaltaista salassapidosta poikkeamista perusteltuna, koska joskus rikoksen selvittämiseksi voi olla välttämätöntä julkistaa muutoin salassa pidettävää tietoa. Eduskunnan oikeusasiamies esittää säännöksen täsmentämistä seuraavasti: Poiketen siitä, mitä 1 momentin 23, 25, 26, 29, 30 ja 32 kohdassa tai muun lain vastaavassa lainkohdassa salassapidosta säädetään, tieto on kuitenkin julkinen, jos tiedon antaminen on yksittäistapauksessa välttämätöntä *rikoksen selvittämisen, rikoksesta epäillyn tavoittamisen, uuden rikoksen estämisen tai rikoksesta aiheutuvan vahingon estämisen vuoksi.*

Oikeusministeriön vastine

Säännös vastaisi osin voimassa olevan lain 24 §:n 1 momentin 26 kohdassa ollutta säännöstä, mutta sääntelyn muun muuttamisen vuoksi säännös on siirretty omaksi momentikseen ja siihen on tehty muutoin tarkistuksia ja täsmennyksiä. Salassapidosta poikkeamisen tarkoitus ja pääasiallinen sisältö olisi samankaltainen kuin voimassa olevassa 26 kohdassa, mutta poikkeamisen kynnystä kuitenkin nostettaisiin tarpeellisesta välttämättömään ja se sidottaisiin yksittäistapauksiin. Lisäksi säännöstä täsmennettäisiin siltä osin, että siinä mainittaisiin viranomaiset (esitutkintaviranomaiset ja syyttäjä), joiden tehtävän suorittamiseksi tiedon julkisuus olisi välttämätöntä. Voimassa olevan lain ruotsinkielisen sanamuodon mukaan tiedon antamisen tulee jo nykyisin olla välttämätöntä. Ehdotettu muutos vastaa nykytilaa paremmin

säätämisjärjestysperusteluissa viitattua perustuslakivaliokunnan käytäntöä siitä, että arkaluonteisten tietojen käsittely on syytä rajata täsmällisillä ja tarkkarajaisilla säännöksillä vain välttämättömään. (HE 273/2022 vp, s. 35)

Oikeusministeriö toteaa, että säännöstä on nimenomaan pyritty täsmentämään suhteessa siihen, missä muodossa säännös on voimassa olevan lain 26 kohdassa. Oikeusministeriö ei näe estettä sille, että säännöstä täsmennettäisiin vielä lisää eduskunnan oikeusasiamiehen lausunnossa esitetyllä tavalla. On myös perusteltua, että arkaluonteisten tietojen osalta mietinnössä korostettaisiin, että säännöksen nojalla julkistettavien tietojen arkaluonteisuuden tulee olla hyväksyttävässä suhteessa rikoksen vakavuuteen. Hallituksen esityksen säännöskohtaisissa perusteluissa on jo viitattu muun muassa esitutkintalain 4 luvussa säädettyihin esitutkintaperiaatteisiin.

Siirtymäsäännös

Lausunnonantajien näkemykset

Korkein hallinto-oikeus on lausunnossaan arvioinut, että esitykseen sisältyvän siirtymäsäännöksen sisältöä voidaan pitää poikkeuksellisena julkisuuslain soveltamisympäristössä. Korkeimman hallinto-oikeuden näkemyksen mukaan ehdotetulle siirtymäsääntelylle ei ole tarvetta. Kukin uusi pyyntö on selkeintä ratkaista, aikaisemmin valmistuneeseen asiakirjaakin kohdistuneena, voimassa olevien säännösten mukaisesti. Korkeimman hallinto-oikeuden lausunnon mukaan viranomaistoiminnan ja tuomioistuintoiminnan kannalta olisi kestämätöntä, että tietyt asiakirjat jätettäisiin aikaisemman voimassa olleen lainsäädännön soveltamisen varaan.

Eduskunnan oikeusasiamies yhtyy korkeimman hallinto-oikeuden näkemykseen säännöksen ongelmallisuudesta.

Oikeustieteen tohtori Satu Rantaeskolan ja tietosuojavaltuutetun toimiston lausunnossa katsotaan, että tarkoituksenmukaisempaa olisi, että laki tulee voimaan alkuperäisen siirtymäsäännöksen mukaisesti. Lisäksi *Rantaeskola* pitää hallituksen esityksessä esitettyä voimaantuloajankohtaa liian aikaisena.

Oikeusministeriön vastine

Ehdotuksen mukaan lain uutta 24 §:n 3 momenttia sovellettaisiin vain lain voimaantulon jälkeen tehtyihin momentissa tarkoitettuihin esitutkintapöytäkirjoihin ja

esitutkintaviranomaisen ja syyttäjän päätöksiin. Ennen lain voimaantuloa tehtyjä päätöksiä ja niiden perusteena olevia asiakirjoja arvioitaisiin edelleen vain lain voimaan tullessa voimassa olleiden 24 §:n 1 momentin säännösten perusteella (s. 36). Säätämisjärjestystä koskevassa jaksossa on nostettu esiin, että salassapitoa joustavoittava säännös kohdentuisi lain voimaantulon jälkeen tehtyihin haastehakemuksiin, haasteisiin, esitutkintapöytäkirjoihin ja esitutkintaviranomaisen ja syyttäjän 24 §:n 3 momentissa tarkoitettuihin päätöksiin. Ennen tämän lain muutosten voimaantuloa tehtyjen edellä mainittujen asiakirjojen julkisuus määräytyisi ennen tämän lain voimaantuloa voimassa olleiden säännösten perusteella. Näin ollen ennen lain voimaantuloa yksityiselämän suojaamiseksi voimassa olleen lain perusteella välttämättömiksi arvioidut julkisuuden rajoitukset eivät kapenisi taannehtivasti. Säätämisjärjestysperusteluissa on arvioitu, että rikosasioissa tällaisella taannehtivalla yksityiselämän suojaan kohdentuvilla vaikutuksilla saattaisi olla asiaan osalliselle poikkeuksellisen vahingollisia seurauksia, ottaen huomioon asiasta kulunut mahdollisesti jo pitkäkin aika (HE 273/2022 vp, s. 38).

Oikeusministeriö arvioi, että siirtymäsäännöksestä voidaan sinänsä luopua, mutta kiinnittää huomiota edellä mainittuun arvioon siitä, että rikosasioissa taannehtivalla yksityiselämän suojaan kohdentuvilla vaikutuksilla saattaisi olla asiaan osalliselle poikkeuksellisen vahingollisia seurauksia. Lisäksi voidaan arvioida, että siirtymäsäännös osaltaan vähentäisi esityksen viranomaisvaikutuksia, kun ennen lain voimaantuloa laadittujen asiakirjojen osalta mahdollisen asiakirjapyynnön yhteydessä ei tarvitsisi tehdä uudelleenarviointia siltä osin kuin ehdottomia salassapitoperusteita nyt joustavoitetaan.

Oikeusministeriön näkökulmasta ei ole estettä sille, että hallituksen esityksessä esitetty sääntely tulisi voimaan myöhemmin, esimerkiksi vuoden 2024 alussa.